

# 第五章 發展課題與構想

## 第一節 發展課題與策略

### 壹、土地使用

課題一：縣市合併後大臺中都會區多核心結構尚未具體成形，仍呈現無秩序的沿街面蔓延發展

說明：

- 一、臺中市過去是以鐵路與公路為基礎而發展形成的陸運都市，土地使用從日治時期的單核心發展，逐漸沿主要幹道形成路線型商業軸帶，近期新市政中心蓬勃發展、外圍重大開發計畫陸續成形、縣市合併，過去單核心的結構逐漸瓦解，轉而朝向多核心發展的趨勢。
- 二、計畫區土地使用呈現高度混合使用情形，發展能量仍受交通動線引導呈現軸線分布，各地區發展缺乏特色，核心尚未具體形成，如何透過規劃方法發掘地方特色，塑造未來具自明性的發展分區。

對策：劃分尺度適中的地方地域圈，探索具競爭力的地方資源，確立長期發展定位。

- 一、以明確的邊界與機能，界定尺度適中的地方地域圈

地方地域圈的劃分應符合以下原則：

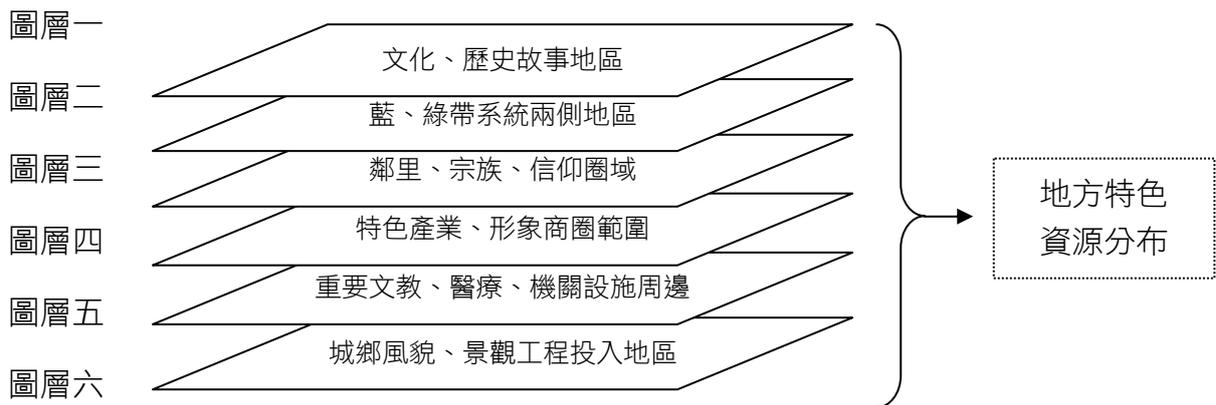
- (一) 明確的範圍邊界：地方地域圈範圍之界定應以主要道路、鐵路、河川等天然或人為紋理為界，足以作為範圍劃分之邊界意象。
- (二) 同質的都市紋理：地域圈內應有同質的都市紋理，以呈顯具自名性的空間尺度與場所精神，概略可分為歷史街區、傳統街區以及整體開發（重劃或區段徵收）街區等。
- (三) 共同的發展軸線或核心：地域圈內應有共同的發展核心，如大型機關、開放空間、產業設施等；或是共同的發展軸線，如主要的商業街道。
- (四) 完整的生活機能：地域圈內應有住宅、商業、文教等完整的生活機能，以提供便利性、可及性、永續性的發展。
- (五) 群聚的產業活動：地域圈內應發展具特色的產業活動，以強化地方特色與產業

競爭力，同時建立明確的機能定位。

(六) 符合臺中市的都市發展結構：地域圈的劃分應在臺中市「三環、六軸、雙核」的發展架構下持續發展。

## 二、透過疊圖法探索地區特色資源

界定地域圈範圍之後，可嘗試透過疊圖法探索地區資源，並針對地方地域圈，強化其產業特色與都市機能，同時補充不足的鄰里性公共設施，促使地方地域圈永續發展。



**課題二：計畫區內環境資源豐富，但整體景觀風貌單調一致，如何透過適當的計畫引導與管制，形塑計畫區特色風貌**

說明：

- 一、計畫區包括臺中市六處早期細部計畫地區，其街廓規模、建築形式、街道尺度等，均呈現臺中市歷史發展脈絡及不同時期之都市規劃理念，都市紋理更在與園道、河川等環境元素交錯後，形成不同鄰里風格。
- 二、目前六處細部計畫地區合併通盤檢討後，僅就建築退縮、空地綠化獎勵措施、公益性設施提供、招牌廣告物及都市設計審查範疇等條文，做通則性之規定，無法從計畫管制維繫及強化各鄰里單元之地區特質。

**對策：利用在地環境資源，塑造特色分區。**

計畫區內具有豐富的自然、人文環境特質，如藍綠交織的實質環境特色，以及歷史古蹟、文化設施等人文環境，都是極具發展潛力的特色資源，因此本次檢討建議善加利用前述環境特色資源，指定周邊地區為發展特區，配合土地使用分區管制規定，塑造小區特色。以下將指定水岸、園道、歷史、文教、捷運場站周邊等發展特區，茲說明如下：

## 一、水岸發展特區

(一) 劃設原則：臨接指定之排水道用地之建築基地。

(二) 發展目標

1. 方便易達的水岸：水岸路廊的串連，提供步行、停留之舒適環境。
2. 兼具生態與美質的水岸：使用具質感與且耐久的堤岸壁面材質，堤頂種植懸垂性植栽，提升生態與景觀效益。
3. 展現都市風情的水岸：結合鄰近特色住宅與商業活動之發展，降低兩側建築面積，提升透水率，發揮風廊效果。

## 二、園道發展特區

(一) 劃設原則：鄰接園道用地及相鄰之公園及公共設施用地建築基地。

(二) 發展目標：

### 1. 休閒消費街區的塑造

- (1) 特殊的沿街面退縮：針對商業型園道兩側建築基地，指定兩層退縮線，3 樓以下低樓層沿街商業空間藉由小幅退縮以塑造尺度親近的消費環境，延續園道動態活動與熱絡的商業氣氛；4 樓以上高樓層作住宅使用部分則應大幅退縮，以維護園道開闊尺度，確保園道使用者的日照權，且複層退縮空間應立體綠化。
- (2) 使用型態管制：為塑造延續性的商業活動，低樓層使用以商業及公益性使用為主。

### 2. 養生適居環境的塑造

- (1) 退縮 6 公尺建築，臨接道路境界線 4 公尺部分應留設無遮簷人行道，其餘應妥予綠化，且不得設置圍牆。
- (2) 法定空地面積優先集中留設於鄰接道路境界線一側。
- (3) 指定為綠建築獎勵推動地區，並優先著重建築物「綠化量」與「基地保水」指標。

### 3. 提高園道用地日照率、通風率與透水率

- (1) 建築基地設置時應考量日照方向限制兩側建築高度。
- (2) 減少園道用地設施物減量設計。
- (3) 園道設施透水化，並避免地下開挖。

- 4.園道周邊綠色路徑的延伸：塑造園道周邊社區道路為綠化小徑，發揮最大吸引效果。

### 三、黎明新村社區聚落風貌維護地區

(一) 劃設原則：南屯區黎明新村社區所在範圍

(二) 發展目標：

- 1.維持黎明新村社區低密度、低樓層建築型態。
- 2.維護黎明新村社區獨特的封閉性與完整性。
- 3.維護黎明新村社區鄰里性公共設施完整性。

(三) 策略：

- 1.避免穿越性道路破壞既有都市紋理。
- 2.住宅區內作為開放空間使用之公有土地變更為公共設施用地。

### 課題三：舊有市區劃設街廓尺度較小，新型態商業使用進駐不易

說明：

- 一、本計畫區內除市地重劃地區外，其餘均為早期發展形成之既有社區或聚落。早期劃設之街道寬度與街廓尺度較小，部分街廓之深度短淺，僅適合作為沿街店鋪式商業型態發展，
- 二、隨時代變遷，商業空間經營型態漸趨朝向大規模發展，現有的建築空間恐無法因應新型態商業活動進駐，進而造成舊市區中心再發展阻力。

### 對策：檢討細部計畫道路之存廢

- 一、街廓整併涉及道路系統調整，惟道路系統調整涉及層面複雜，需因應不同的調整需求研擬審議原則，其中主要考量因素包括：
  - (一) 道路系統完整性
  - (二) 道路兩側民眾出入權益（能否指定建築線）
  - (三) 土地及地上物徵收補償費用來源
  - (四) 回饋公平性問題
  - (五) 都市發展與土地整體利用效益的考量

二、本案應針對細部計畫道路進行變更，而細部計畫道路於全市路網結構中多屬社區出入道路層級，應著重考量社區出入之實際需求。因此本次檢討中除配合整體發展需要，得修正或廢除不適宜之細部計畫道路，其餘以配合民眾主動提出之陳情意見考量變更。於本案規劃期間，土地所有權人因辦理大街廓開發之需求而提出陳情廢止細部計畫道路之意見，若不影響鄰近出入交通，且經陳情人提出原計畫道路兩側土地所有權人同意書後，得同意廢除之。

## 貳、公共設施

**課題：各項公共設施劃設不足，且發展趨近飽和，整體環境品質待提升**

說明：

- 一、依「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」之公共設施用地標準檢討，計畫區內停車場、公園、兒童遊樂場、體育設施等公共設施皆劃設不足。
- 二、透過服務範圍分析，公園綠地區位呈現分布不均之情況，部分公園綠地服務範圍重疊造成開闢之浪費，而部分地區則缺乏公園綠地之服務，形成服務水準失衡之現象。
- 三、計畫區內缺乏完整且區位適當之公有土地可供規劃鄰里性公共設施，而可建築用地之使用又幾近飽和，在高密度的居住環境與土地利用下，整體環境品質有待提升。

**對策：多元彈性手段提升計畫區公共設施服務水準。**

一、運用多元手段取得公共設施用地

- (一) 清查計畫區內區位適當之公有土地及閒置之公有建築，並針對已開闢但使用效率低落之公共設施用地，予以檢討變為需求較為迫切之公共設施項目。
- (二) 運用都市更新及容積移轉機制取得公共設施用地。
- (三) 區位適當且具開發效益之市場用地及停車場用地，得依「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法」及「促進民間參與公共建設法」相關規定，積極獎勵民間投資興建。

二、獎勵私人留設開放空間及從事空地綠美化

透過土地使用分區管制要點，於主要道路交會處，獎勵留設大規模的街角開放空間，並獎勵私人從事未開闢基地之空地綠美化；同時可透過工程費用補助或地價

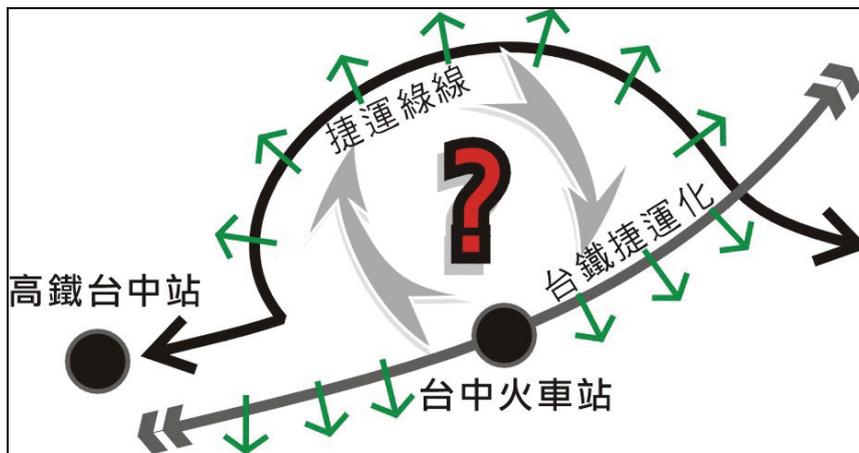
稅的減免，獎勵私有閒置土地設置臨時停車場、綠地公園、運動場或簡易藝文活動廣場等設施開放供公眾使用，以達到創造都市綠地，改善環境的目標。

## 參、交通運輸

### 課題一：多項交通建設積極推動，然與土地使用間未能有效整合

說明：

- 一、高速鐵路造就「一日地域圈」，也促使捷運綠線成為臺中市捷運的優先路線，臺鐵因應整個運輸市場的變化，在都會區域路段增設捷運化通勤車站，臺中市交通發展不再以火車站作為單一核心，這些運輸走廊以一種「水滴狀」建構計畫區的交通發展模式。
- 二、「水滴狀」的交通發展模式，帶動計畫區東、西兩側運輸廊道沿側土地活化機會，卻也因張力向外發展，形成內部的中空化。加上過去的土地使用分區管制並未考慮捷運系統，故運輸廊道如何與沿側土地使用整合成為一項重要課題。



水滴狀的交通發展模式

### 對策：透過 TOD 發展模式，提供完善的大眾運輸服務

#### 一、採差別容積方式訂定場站周邊地區發展強度

目前場站周邊土地使用強度一致，皆為住二及商二。然為促使都市緊密發展，強化站區高強度開發與活動及使用之連續性，建議應檢討場站周邊土地容積率，依距離場站遠近訂定差別容積，並規範其使用性質。藉由場站周邊高強度的土地使用以減少汽車的使用，並提升大眾運輸系統的運量。

另外，依「臺中市實施都市計畫容積移轉審查許可條件及作業要點」，接受基

地係取決於市場機制。然為形塑 TOD 發展模式，建議將場站周邊地區納入容積優先接受地區。或參考「臺北市都市計畫容積移轉審查許可條件」，指定第二類送出基地容積僅得移轉至場站周邊之建築基地。

## 二、配合 TOD 服務範圍，檢討場站周邊地區土地容許使用項目

國內雖落實混合使用管制方式，卻造成都市土地的近似性。故為創造可居性、便利性且自足性的都市生活機能，並增加工作、休閒與居住等活動與交通之間的便捷性與緊密性，建議場站周邊土地其容許使用項目依下列原則檢討：

- (一) 車站 400 公尺內以商業、零售業、居住為主。
- (二) 車站 400~800 公尺間以居住（大樓、公寓、社區）、地區性服務業、零售為主。
- (三) 800 公尺以外以獨棟建築、公寓、地區性零售業、社區性服務為主。

## 肆、都市防災

### 課題：降水時地表逕流驟增，排水設施通水能力不足

#### 說明：

- 一、都市計畫區土地開發造成地表人工構造物與日俱增，長久以來缺乏留設原始透水鋪面的積極作為。依經濟部水利署水利規劃試驗所之分析，臺中市現有排水路的現況通水能力多未達十年重現期洪峰流量。降水時地表逕流驟增，排水設施通水能力不足的危機立即顯現，致釀水災。
- 二、依 90 年國家災害防救科技中心之研究，臺中縣市累積降水量若達 150 毫米／日，即有淹水之患。自 90 年桃芝颱風至 97 年辛樂克颱風侵襲臺中市造成的災情分析，其累計降雨量均超過 150 毫米。若只是提高排水設施通水能力，僅屬治標，並非治本之道。

### 對策：提高基地地表透水率，並加強綠覆效果，增進環境保水

- 一、建築基地之法定空地應增加自然地貌比例，運用環境減法降低人工鋪面。為改善本計畫區可能面臨的淹水之患，應加強本計畫區法定空地透水面積之比例。
- 二、規範建築基地之開挖率，以確保基地保水之機能，減緩地表逕流，遲滯洪峰到達時間，以利排水通路排洪洩水。
- 三、於土地使用分區管制要點規範基地開發透水鋪面留設面積比例之規定，建議應另行規範透水鋪面之施作方式，以保持良好保水性能。

## 伍、文化景觀

### 課題：古蹟與歷史建築周邊缺乏歷史街區氛圍

#### 說明：

- 一、計畫區內古蹟及歷史建築，因周邊地區缺乏文化地位的指認，無法呈現歷史發展脈絡、彰顯歷史街區氛圍或既有文化景觀特質。
- 二、對於尚未登錄為歷史建築之文化資產潛力點，缺乏完善的空間治理機制，無法形塑歷史文化之空間氛圍。

### 對策：依歷史建築空間分布指認歷史街區範圍，賦予特殊管制規定

- 一、歷史街區之風貌維護不應僅止於個別建物，或限於保存區範圍，而應該是總體之空間樣態與氛圍。故建議依計畫區內歷史建築之分布位置，將歷史建築分布密度較高之地區，指定為歷史街區，
- 二、限定有礙文化產業發展與歷史維護之使用，歷史街區內獎勵文化創意產業進駐，補助建築物立面整修，並可透過特殊鋪面材質形塑場域空間及串連文化景點的，營造歷史街區的空間氛圍。

## 第二節 發展潛力與限制

依據前述現況發展分析，茲將本計畫區之發展潛力與限制，採用 SWOT 分析歸納為外部環境之優勢（Strength）、劣勢（Weakness）及外部環境之機會（Opportunity）、威脅（Threat），詳細內容如表 6-1 所示：

表 5-1 計畫區 SWOT 分析表

內部環境	
優勢（Strength）	劣勢（Weakness）
1.計畫區內人口數佔全市人口七成，都市建設與活動緊密發展，具人口群聚優勢。	1.市中心及東南地區實質環境品質低落，且缺乏不動產市場能量。
2.區內藍、綠帶資源完整，且各項文教、休閒設施豐富，具發展優質都市空間之條件。	2.街廓狹小、土地細分、建築物老舊，不利新型態商業發展。
3.居住及商業活動混合使用，呈現高度都市活力。	3.舊市中心區地價居高不下，租金行情紊亂，提高經營成本。
4.商圈組織及特色名產與精緻懷舊之都市空間的結合，仍具獨特吸引力。	4.早期建築物留設之停車空間不足，社區住戶車輛長期佔用路邊停車空間。
5.位居大臺中都會區之交通樞紐，具區位與人潮資源優勢。	5.市政府搬遷後，原有產業恐難維持。
	6.開放空間及路外停車設施不足，除不利都市防災，亦難吸引人口長駐。
外部環境	
機會（Opportunity）	威脅（Threat）
1.政府投入大量資源推動更新再造及振興產業。	1.干城商業區及購物中心專用區（原臺糖中華城開發計畫）等重大開發停滯，無法促動火車站附近地區之再發展。
2.鐵路高架化及捷運建設，將改變交通運輸及土地使用型態，原有緊湊集中的發展模式，具備大眾運輸導向發展的要件。	2.大里、太平、南區多核心結構形成，發展成自給自足地域圈，縣市合併與鐵路高架化，行政與空間界線消失，發展能量恐將外洩。
3.歷史建築活化利用與大型文化教育設施新建，導入文化發展契機。	3.本計畫區外圍地區仍持續開發，將產生磁吸效應，削弱人口及產業成長之動力。
4.兩岸三通及國際知名度提升，有助藉觀光、會展等活動振興地方微型經濟。	4.縣市合併升格恐稀釋市政建設資源，無法兼顧舊市區之更新與再造。
5.升格直轄市後，都市建設資源將更為豐富（如交通改善、歷史保存及產業振興等公共財源）。	

## 第三節 發展定位與願景

### 一、願景目標年：2050

本計畫第一次通盤檢討後計畫年期為民國 95 年，已屆計畫年期，應重新訂定計畫目標年；另，主要計畫第三次通盤檢討年期訂為民國 115 年，本案在法定計畫仍依主要計畫第三次通盤檢討之指導，將計畫年期訂為民國 115 年。整體規劃願景則建議參考東京、巴黎等國際都市，對於未來願景的描繪均以 2050 年（民國 139 年）為目標，藉以延伸對於未來的想像空間。因此本計畫提出 2050，作為描繪計畫願景之目標年。

### 二、發展定位：活力、文化、生態城

#### （一）活力（Activity） --中臺灣核心生活場域

計畫區是廣達三千公頃的都市密集發展地區，現況居住人口達 60 萬人，在文化、教育、經濟、行政資源豐富且人口密集的發展背景下，是極具活力的精華區塊，未來在大臺中都會區的都市體系中，仍將持續發揮其核心生活場域的地位。

#### （二）文化（Culture） --區域整合的文化價值

計畫區範圍含括犁頭店街、清代省城與日治時期都市計畫範圍，發展歷史悠久，文化資產豐富，未來在縣市合併與區域整合的發展趨勢下，更應藉由深厚的文化底蘊發揮其獨特價值。

#### （三）生態（Ecological） --氣候變遷下的決心宣示

全球氣候變遷已經是人類文明發展至今面臨到最嚴峻的挑戰，都市發展重視生態、節能、減碳已經是非做不可的任務，本次檢討應透過實際行動宣示減緩氣候變遷的決心。

### 三、發展願景：2050 ACE of Taiwan

在「活力、文化、生態城」的發展定位下，提出「2050 ACE of Taiwan」的發展願景，「ACE」在英文中有王牌之意，意味著在「A--活力」、「C--文化」、「E--生態」的三大發展主軸的建構下，2050 年的臺中市將躍升成為臺灣北、中、南三大都會區的王牌，帶領臺灣與世界接軌，邁向國際級的一級都市。

## 第四節 發展目標與標的

### 一、發展目標

#### (一) 活力經濟的文化街區

計畫區的商業活動多是早期沿著交通動線發展而來的傳統商業街區，缺乏有計畫的引導與規範，因此在商業規模與分布均呈現較零散、有機的發展，較小的街廓規模同時也造成部分新興的商業型態無法進駐，但這種住商緊密結合的商業型態，卻能因應鄰里生活實際需要提供適當的商業機能，並呈現多元、延續、複合的商業活力。未來應利用街區內的文化資產，運用商圈輔導與管理機制、文化景點的串連、歷史風貌的維護，提升街區商業活力。

#### (二) 保水降溫的都市基盤

都市內的道路、上下水道、公園、學校等公共設施，是都市重要的基礎建設，在計畫區內公共設施用地的面積約 1,401 公頃，約佔有 44% 的比例，在推動建築基地綠化與保水的重要性不可忽視，且公部門本應發揮帶頭的示範作用，因此除了積極獎勵私人建築基地的綠化與保水，更應率先推動公有建築物的省能、節水與綠化，另外針對以鄰里單元為劃設基準的校園空間，也建議利用操場空間發揮其在暴雨發生時的貯留功能，作為鄰里單元的臨時滯洪設施，減少暴雨時的地表逕流。

#### (三) 節能人本的綠色交通

在放射狀與環狀道路系統的建構之下，臺中市的都市空間不斷向外圍擴張，造就了以小汽車為主的整體都市發展，同時在缺乏大眾運輸系統規劃，都市結構缺乏明顯核心的前提下，整體住宅密度均質發展，形成了高耗能的都市環境。未來應藉由鐵路高架捷運化、臺中都會區捷運系統的建構，以及倡導私人使用綠色能源的運輸工具（如電動車、自行車道、瓦斯車等），並藉由人行與自行車空間的改善，提倡節能人本的綠色交通，減緩因為交通部門造成的能源浪費與溫室氣體排放。

#### (四) 水綠交織的生活場域

園道與河川是計畫區內最重要的環境資源，但是在傳統的規劃手法，缺乏對於藍綠帶系統整體性的考量，因而有部分的河川遭到加蓋，園道系統也無法完整串接，珍貴的藍綠資源無法發揮最大的效益。未來應積極推動臺中市翡翠綠環的修補，以及私人建築物及建築基地的積極綠化；並在未來臺中市污水下

水道接管率達到 90% 以上、都市河川水質自淨能力大幅提昇的前提下，考量重新開啟梅川河段，除了作為排水功能之外，也能發揮增加都市水面、創造都市景觀、調節微氣候的功能。

#### (五) 特色質感的宜居家園

臺中市過去是以鐵路與公路為基礎而發展形成的陸運都市，土地使用從日治時期的單核心發展，逐漸沿主要幹道形成路線型商業軸帶。近期新市政中心蓬勃發展、外圍重大開發計畫陸續成形，新興發展地區透過整體開發、都市設計等手段塑造了不同於其他地區的都市風貌。

計畫區內土地使用呈現高度混合使用情形，發展能量仍受交通動線引導呈現軸線分布，各地區發展缺乏特色，核心尚未具體形成，在現行計畫管制並無差異性，應積極尋找地方資源特色塑造未來具自明性的發展分區，另外，對於計畫區內部分鄰避性公共設施（如殯儀館用地、屠宰場等設施）建議應預先規劃遷移計畫，對於計畫區內閒置公有土地或以取得但未開闢之公共設施用地亦應朝向公園、綠地等開放空間變更。

## 二、發展標的

因應整體發展目標，提出以下發展標的，期望透過明確的發展標的，提出一系列的行動方案，以促成最終計畫願景與目標的實現。

- 改善逛選環境，升級消費體驗
- 強化歷史街區景觀管理機制
- 提升市中心區商圈管理營運能力
- 塑造小區特色，提升城市美學
- 修補園道空間，串連休閒動線
- 針對不同旅運目的提供多元化大眾運輸選擇
- 推動節能減碳的交通行為模式
- 加強建築基地生態保水機能
- 提升水岸空間生態親水能力
- 透過都市更新策略改善環境品質，減少災害發生
- 運用公有土地資源填補都市公共機能

表 5-2 發展目標體系表

願景與定位		發展目標	標的
2050 ACE of TAIWAN	Activity 活力 中臺灣核心生 活場域	+ 活力經濟的文化街區	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 改善逛選環境，升級消費體驗</li> <li>● 強化歷史街區景觀管理機制</li> <li>● 提升市中心區商圈管理營運能力</li> <li>● 加強建築基地生態保水機能</li> <li>● 提升水岸空間生態親水能力</li> <li>● 針對不同旅運目的提供多元化大眾運輸選擇</li> <li>● 推動節能減碳的交通行為模式</li> <li>● 修補園道空間，串連休閒動線</li> <li>● 透過都市更新策略改善環境品質，減少災害發生</li> <li>● 運用公有土地資源填補都市公共機能</li> <li>● 塑造小區特色，提升城市美學</li> </ul>
	Culture 文化 區域整合的文 化價值	+ 節能人本的綠色交通	
	Ecological 生態 氣候變遷下的 決心宣示	+ 水綠交織的生活場域	
		+ 特色質感的宜居家園	